

**IMPLEMENTASI PERATURAN WALIKOTA SURABAYA NOMOR 25 TAHUN 2009 TENTANG PELAKSANAAN KAWASAN TANPA ROKOK DAN KAWASAN TERBATAS MEROKOK (Studi Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Angkutan Umum Bus DAMRI Surabaya)**

**M. Arif Rahman Hakim**

S-1 Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Surabaya (usilarif@gmail.com)

**Abstrak**

Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok merupakan salah satu kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk mengendalikan dampak negatif merokok yang dapat merugikan kesehatan masyarakat. Lokasi penelitian ini adalah Dinas Perhubungan Kota Surabaya. Observasi awal penelitian ini menunjukkan hambatan dalam implementasi Kawasan tanpa Rokok, antara lain pelanggaran oleh penumpang, ketidakjelasan tanda larangan merokok yang sesuai Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009, Masih Terjadi Pelanggaran, Kurang tegasnya Sanksi , dsb. Kondisi ini tidak sejalan dengan Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok yang telah mengatur pelaksanaan kawasan tanpa rokok dalam upaya penanggulangan bahaya akibat merokok. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa masih diperlukan perbaikan kedepannya dalam implementasi kebijakan ini.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan Implementasi Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok di Angkutan Umum Bus DAMRI Kota Surabaya. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan berupa wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan pengumpulan data, reduksi, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini berdasarkan model Smith adalah pola interaksi yang dilakukan sudah cukup baik dan intens, namun diperlukan perbaikan fasilitas agar sesuai dengan standar yang ditentukan. *Target group* sebagian besar sudah cukup tertib walau masih ditemui pelanggaran. Organisasi pelaksana kebijakan sudah cukup baik dalam memenuhi tanggung jawabnya namun kedepannya diperlukan koordinasi dengan pihak terkait lainnya karena belum pernah dilakukan koordinasi. *Environmental factors* cukup mempengaruhi kebijakan ini namun dapat difasilitasi sehingga dapat meminimalisir pengaruh negatif yang timbul. Kesimpulannya bahwa implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok di angkutan umum bus DAMRI sudah cukup baik namun masih memerlukan perbaikan kedepannya agar bisa lebih baik lagi.

**Kata Kunci:** Implementasi, Kawasan Tanpa Rokok

**Abstract**

Implementation mayor Surabaya regulation number 25 of 2009 about the implementation of non smoking area and limitation semoking area is one of public policy issued by city officials to control the negative effects of smoking that can be detrimental to public health. Preliminary observations of this study demonstrate the obstacles in the implementation of no smoking area, among other violations by passengers, obscurity sign smoking ban in accordance mayor Surabaya regulation number 25 of 2009, Still Happening Abuse, Less specifically sanctions, etc . This condition is not in line with mayor Surabaya regulation number 25 Year 2009 on the Implementation of the Regions Without Cigarettes And Limited Smoking Area which has been governing the conduct of non-smoking area in an attempt to overcome the dangers caused by smoking. The conditions show that still needed improvement in the future implementation of this policy.

This study aimed to describe the implementation Perwali Surabaya No. 25 Year 2009 on the Implementation of Regions Without Cigarettes in Public Transport Bus DAMRI Surabaya . This type of research is descriptive research with a qualitative approach . Data collection techniques used were interviews , observation and documentation . Data analysis was performed with data collection , reduction , data presentation and conclusion.

Results of this study is based on models of Smith is the pattern of interactions made is good enough and intense , but the improvement of facilities needed to conform to the prescribed standards. Target group largely orderly enough though still encountered violations. Organization implementing the

policy is good enough in the future to meet its responsibilities but is necessary to coordinate with other related parties because coordination has never been done . Environmental factors influencing this policy but enough can be facilitated so as to minimize the negative effects that arise . The conclusion that the implementation of the policy of No Smoking Area DAMRI in public transport buses were good enough but still need improvement in the future to be better.

**Keywords :** Implementation, Non-Smoking Area

## PENDAHULUAN

Bahaya ancaman asap rokok bagi kesehatan mulai menjadi fokus yang penting bagi pemerintah di beberapa daerah. Hal ini terlihat dari adanya Peraturan Daerah di beberapa kota di Indonesia yang menerapkan masalah kawasan yang diperbolehkan untuk merokok, tidak boleh merokok, dan terbatas merokok. Setelah DKI Jakarta, Surabaya sebagai kota terbesar kedua di Indonesia mulai menerapkan peraturan daerah merokok. Pemerintah Kota Surabaya telah mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok. Seperti yang dikutip dalam Viva News (<http://nasional.vivanews.com>, diakses 27 Desember 2014) Peraturan Daerah ini akan berlaku efektif mulai 22 Oktober 2009 di area Kota Surabaya.

Peraturan Daerah tentang merokok ini dilatarbelakangi oleh beberapa masalah yang kerap kali timbul akibat adanya orang yang merokok secara sembarangan atau bebas. Pemerintah Kota Surabaya melihat bahwa orang-orang yang tidak merokok atau dapat diistilahkan sebagai perokok pasif sering mendapatkan dampak dari orang yang merokok atau perokok aktif. Tentu saja, perokok pasif mendapatkan kerugian disini, terutama terkait masalah kesehatan maupun terganggunya lingkungan publik.

Seperti yang tercantum dalam pertimbangan Pemerintah Kota Surabaya dalam Perda No.5 Tahun 2008 bahwa Peraturan Daerah ini dilatarbelakangi oleh beberapa hal yaitu: upaya Pemerintah Kota Surabaya untuk meningkatkan kesehatan masyarakat Kota Surabaya; pemerintah melihat bahwa merokok dapat menyebabkan terganggunya atau menurunnya kesehatan masyarakat bagi perokok maupun yang bukan perokok; Pemerintah Surabaya juga hendak menunjang Peraturan

Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang pengamanan Rokok Bagi Kesehatan; upaya Pemerintah Kota Surabaya untuk menghormati hak-hak perokok. Hal tersebut memerlukan ketentuan-ketentuan mengenai Kawasan Terbatas Merokok; dan adanya momentum-momentum yang dianggap sesuai bagi Pemerintah Surabaya untuk menerapkan Peraturan Daerah tentang Kawasan Rokok.

Senada dengan hal diatas beberapa tujuan dari Perda Kota Surabaya No. 5 Tahun 2008 tentang kawasan tanpa rokok dan kawasan terbatas merokok (*Smoking Area*) adalah untuk memberikan kenyamanan bagi warga surabaya terutama anak – anak dan remaja (perokok pasif), dan tentunya untuk melindungi kesehatan dari bahaya akibat merokok, memberikan pembelajaran tentang hidup sehat dan yang ditimbulkan akibat dari para perokok aktif.

Pemerintah Kota Surabaya, menyebutkan dalam Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2008 bahwa yang dimaksud dengan Kawasan Tanpa Rokok adalah area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan produksi. Penjualan, iklan, promosi dan/atau penggunaan rokok. Dalam peraturan tersebut juga dikatakan bahwa tempat-tempat yang disebutkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok adalah prasarana kesehatan, tempat proses belajar mengajar, arena kegiatan anak, tempat ibadah, dan angkutan umum. Sedangkan yang dimaksud dengan Kawasan Terbatas Merokok adalah tempat atau area dimana kegiatan merokok hanya boleh dilakukan di tempat khusus (*smoking area*). Area-area yang termasuk dalam Kawasan Terbatas Merokok adalah tempat umum dan tempat kerja. Dalam pengertian Kawasan Terbatas Merokok, Peraturan Daerah menyebutkan bahwa setiap orang yang berada di Kawasan Terbatas Merokok

dilarang merokok kecuali di tempat khusus yang disediakan untuk merokok (*smoking area*).

Kepala Dinas Kesehatan juga menyebutkan bahwa Surabaya sudah siap untuk memberlakukan Perda Anti Rokok. Pernyataan tersebut ditunjang oleh adanya Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelaksanaan Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok. Apabila ditinjau lebih lanjut lagi, Peraturan walikota ini memberikan ketentuan tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok. Lokasi atau tempat – tempat yang dilarang melakukan aktivitas merokok kecuali pada tempat yang sudah disediakan yang biasa dikenal dengan sebutan *Smoking Area*. Kawasan ini tertulis dengan jelas pada Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok. Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan produksi, penjualan, iklan, promosi dan/atau penggunaan rokok. Kawasan Terbatas Merokok adalah tempat atau area dimana kegiatan merokok hanya boleh dilakukan di tempat khusus.

Kawasan tanpa rokok seperti yang tertulis pada pasal 2 meliputi sarana kesehatan, tempat proses belajar mengajar, arena kegiatan anak, tempat ibadah, dan angkutan umum. Kebiasaan merokok masyarakat yang terus meningkat harus ditekan dengan membatasi kebebasan merokok pada tempat-tempat umum yang bisa mengganggu orang lain. Pada penelitian ini peneliti membatasi kawasan yang akan diteliti yaitu pada angkutan umum Bus DAMRI Kota Surabaya sehingga fokus dari penelitian ini hanya Kawasan Tanpa Rokok bukan Kawasan Terbatas Merokok. Bus DAMRI Kota Surabaya merupakan angkutan umum yang dikelola oleh pemerintah daerah yang diharapkan menjadi percontohan dalam mengimplementasikan kebijakan kawasan tanpa rokok dalam angkutan publik/umum yang telah

digulirkan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Selain itu Kawasan Tanpa Rokok menarik untuk diteliti karena banyak melibatkan masyarakat secara umum sebagai pengguna jasa angkutan umum Bus DAMRI Kota Surabaya.

Sejauh ini Bus DAMRI Kota Surabaya telah turut membantu pemerintah untuk menerapkan Kawasan Tanpa Rokok dengan mengeluarkan kebijakan menurunkan penumpang disaat itu juga ketika kepadatan melanggar Perda Kota Surabaya Nomor 5 tahun 2008. Namun masyarakat masih sering menjumpai sopir/kondektur bus yang merokok serta kurang tegasnya sanksi sesuai ketentuan yang ada pada Perda tersebut sehingga kebijakan itu masih dirasa masyarakat kurang tegas dan komitmen dari pemerintah. (Observasi awal, 23 April 2015)

Berdasarkan uraian diatas, penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti hanya pada kawasan tanpa rokok yang ada pada angkutan umum khususnya bus DAMRI AC Kota Surabaya. Kawasan Tanpa Rokok di bus DAMRI AC menarik untuk diteliti karena merupakan angkutan umum yang dikelola oleh Dinas Perhubungan Kota Surabaya yang merupakan Bagian dari Pemerintah Daerah dan diharapkan menjadi percontohan bagi angkutan yang lainnya untuk menerapkan serta patuh pada kebijakan Kawasan Tanpa Rokok. Penelitian awal yang dilakukan penulis di angkutan umum khususnya bus DAMRI yang beroperasi di wilayah Kota Surabaya, sebagaimana pada Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok, terkhusus di dalam angkutan umum bus DAMRI Kota Surabaya turut membantu pemerintah dalam menciptakan lingkungan yang sehat dan membatasi polusi udara pada tempat yang dilarang untuk merokok.

Uraian diatas menjadikan ketertarikan peneliti untuk meneliti lebih dalam dengan mengambil judul “Implementasi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25

Tahun 2009 tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok (Studi tentang kawasan tanpa rokok di Angkutan Umum Bus DAMRI Kota Surabaya)”. Adapun tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan Implementasi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelaksanaan kawasan tanpa rokok di Angkutan Umum Bus DAMRI Kota Surabaya.

Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Model yang digunakan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan ini adalah model proses atau alur yang dikembangkan oleh Smith. Model ini menggunakan empat kriteria, yaitu : (a) *Idealized policy* adalah pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya.; (b) *Target groups*: yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan, karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan.; (c) *Implementing organization*: yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.; (d) *Environmental factors*: unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

## **METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian Deskriptif Kualitatif, yang dicari adalah pemahaman atas suatu fenomenal sosial, sehingga yang menjadi fokus utama adalah memperoleh pemahaman atas tindakan dan makna gejala sosial dalam sudut pandang subyek penelitian. Alasan peneliti menggunakan metode kualitatif karena peneliti merasa perlu adanya pendekatan yang dapat melakukan kajian secara komprehensif dan mendalam mengenai Implementasi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25

Tahun 2009 tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok di Angkutan Umum Bus DAMRI Kota Surabaya.

Peneliti berusaha mengkaji & menuliskan secara deskriptif bagaimana Implementasi Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelaksanaan kawasan tanpa rokok di Angkutan Umum Bus DAMRI Kota Surabaya, dengan menggunakan model proses atau alur yang dikembangkan oleh Smith bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat kriteria, yaitu:

1. *Idealized policy*: yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya. Dalam hal ini implementasi Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group* untuk membatasi perilaku merokoknya. Hal itu tertera di Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 bagian pasal 4 yang berbunyi “Setiap orang yang berada di Kawasan Tanpa Rokok dilarang melakukan kegiatan memproduksi atau membuat rokok; menjual rokok; menyelenggarakan iklan rokok; mempromosikan rokok; dan/atau menggunakan rokok.”
2. *Target groups*: yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan. Dalam hal ini yang dimaksud *target group* adalah setiap orang yang berada di Kawasan Tanpa Rokok. Dalam Perwali Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 yang dimaksud Kawasan Tanpa Rokok adalah sarana kesehatan; tempat proses belajar mengajar; arena kegiatan anak; tempat ibadah; dan angkutan umum. Salah satunya adalah di dalam Bus DAMRI Kota Surabaya. Oleh karena itu Bus DAMRI Kota Surabaya merupakan kawasan tanpa rokok dimana semua penumpang yang ada dilarang melakukan kegiatan memproduksi atau membuat rokok; menjual rokok; menyelenggarakan iklan rokok; mempromosikan rokok; dan/atau menggunakan rokok.
3. *Implementing organization*: badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. Dalam hal ini sesuai dengan isi Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 yang dimaksud badan pelaksana adalah Pimpinan atau Penanggung Jawab Kawasan Tanpa Rokok yaitu Pimpinan atau Kepala DISHUB Kota Surabaya beserta pihak yang telah ditunjuk, dalam hal ini yaitu sopir dan kondektur Bus DAMRI . Pihak DISHUB Kota



Surabaya wajib memasang tanda peringatan untuk sosialisasi sesuai standar, dengan menempel sticker larangan merokok beserta sanksinya, menyediakan *smoking area* atau tempat khusus merokok sesuai standar di Terminal dan memberikan teguran atau sanksi administratif kepada penumpang yang melanggar ketentuan tersebut.

4. *Environmental factors*: unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan budaya, sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Lokasi penelitian adalah di DISHUB Kota Surabaya & Terminal Purabaya khususnya di angkutan umum Bus DAMRI AC Kota Surabaya. Alasan pemilihan lokasi ini karena Dinas Perhubungan merupakan pihak yang bertanggung jawab dan pengelola angkutan umum bus DAMRI, sedangkan Terminal Purabaya merupakan pusat transit berbagai angkutan umum darat termasuk angkutan umum bus DAMRI. Alasan pemilihan Kawasan Tanpa Rokok pada angkutan umum bus DAMRI karena merupakan angkutan umum yang dikelola oleh pemerintah daerah yang diharapkan menjadi percontohan dalam mengimplementasikan kebijakan yang telah digulirkan oleh Pemerintah Kota Surabaya khususnya kebijakan tentang kawasan tanpa rokok dalam angkutan publik/umum.

Dalam penelitian ini cara memperoleh data yang akan dipergunakan adalah melalui metode observasi, wawancara, dokumentasi, dan triangulasi. Observasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi non partisipan. Dalam hal ini peneliti datang di tempat kegiatan orang yang diamati, tetapi tidak ikut terlibat dalam kegiatan tersebut. Perolehan data dengan melakukan wawancara mendalam dan tanya jawab langsung dengan informan atau sumber data yang mempunyai relevansi dengan topik dan masalah yang diteliti. Dalam wawancara mendalam dan tanya jawab ini dipergunakan "interview guide" dengan maksud agar pembicaraan dapat dikendalikan sesuai arah dan tujuan penelitian. Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen bisa berbentuk tulisan, gambar atau karya-karya monumental dari seseorang. Analisis dokumen dilakukan untuk mengumpulkan data yang bersumber dari arsip dan dokumen baik yang berada di

DISHUB Kota Surabaya ataupun yang berada diluar DISHUB Kota Surabaya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Hasil Penelitian

#### 1. Gambaran Umum Dinas Perhubungan Kota Surabaya

Dinas Perhubungan Kota Surabaya merupakan penggabungan dari tiga dinas yang ada pada masa sebelum otonomi daerah yaitu dinas LLAJ, Dinas Terminal, dan Dinas Parkir. Adapun visi dan misi Dinas Perhubungan Kota Surabaya adalah Transportasi Berkualitas Dan Berkelanjutan. Misi dari DISHUB adalah Mengembangkan sistem transportasi perkotaan yang terintegrasi di wilayah "Greater Surabaya", dengan meningkatkan kerjasama antar daerah di bidang transportasi, serta Meningkatkan kualitas pelayanan dan penerimaan PAD di sektor Transportasi.

#### 2. Deskripsi Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok

Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 merupakan salah satu kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Surabaya untuk pelaksanaan Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 untuk mengendalikan dampak negatif dari aktifitas merokok yang dapat merugikan kesehatan masyarakat. Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 mengatur tentang pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok.

Kawasan Tanpa Rokok berdasarkan Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk kegiatan produksi, penjualan, iklan, promosi dan/atau penggunaan rokok. Adapun tujuan dari adanya kebijakan tersebut adalah untuk melindungi kesehatan dari bahaya akibat merokok; membudayakan hidup sehat; menekan perokok pemula; melindungi perokok pasif.

Pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 berkewajiban untuk melarang penumpang atau setiap orang yang berada di dalam kendaraannya untuk tidak melakukan kegiatan yang dilarang di kawasan tanpa rokok; wajib memberikan teguran, peringatan dan/atau mengambil tindakan kepada penumpang atau setiap orang yang berada di dalam kendaraannya apabila terbukti melakukan tindakan yang melanggar kawasan tanpa rokok. Tindakan yang dapat dilakukan oleh pengemudi/kondektur angkutan umum antara lain, menurunkan penumpang atau setiap orang dari angkutan umum yang menjadi tanggung jawabnya; atau melaporkan kepada aparat yang berwenang. Setiap

pengemudi dan/atau kondektur wajib membuat dan memasang tanda/petunjuk/peringatan larangan merokok di dalam angkutan umumnya.

Sebagaimana tercantum dalam pasal 15 disebutkan mengenai ketentuan tanda/ petunjuk/ peringatan larangan merokok, yaitu ukuran lebih dari atau sama dengan 20 x 30 cm; warna mencolok, sehingga mudah dilihat; Materi terdapat tulisan "DILARANG MEROKOK" dan "NO SMOKING"; terdapat gambar/symbol rokok menyala dicoret di dalam lingkaran berwarna merah; mencantumkan sanksi bagi si pelanggar serta dasar hukumnya; Tanda/petunjuk/peringatan larangan merokok harus dipasang pada tempat yang strategis dan mudah dilihat orang, yang jumlahnya disesuaikan dengan luas ruangan.

Contoh Tanda/ petunjuk/ peringatan larangan merokok adalah sebagaimana dinyatakan dalam Lampiran I Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009



Masyarakat dapat berperan serta dalam mewujudkan Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok di Daerah. Peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada pasal 17 dapat dilakukan dengan cara memberikan sumbangan pemikiran dan pertimbangan berkenaan dengan penentuan kebijakan yang terkait dengan Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok; melakukan pengadaan dan pemberian bantuan sarana dan prasarana yang diperlukan untuk mewujudkan Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok; ikut serta dalam memberikan

bimbingan dan penyuluhan serta penyebarluasan informasi kepada masyarakat; mengingatkan setiap orang yang melakukan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 atau melaporkannya kepada pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok; mengingatkan perokok yang merokok di luar tempat khusus untuk merokok pada Kawasan Terbatas Merokok atau melaporkannya kepada pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Terbatas Merokok; melaporkan kepada pejabat berwenang jika terjadi pelanggaran.

Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah/Unit Kerja di lingkungan Pemerintah Daerah melakukan pembinaan dan pengawasan di masing-masing tempat kerja yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam melakukan pembinaan dan pengawasan, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah melaksanakan prinsip-prinsip koordinasi.

Pimpinan atau penanggung jawab sarana kesehatan, tempat proses belajar mengajar, area kegiatan anak, tempat ibadah, angkutan umum, yang melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok, dapat dikenakan sanksi berupa peringatan tertulis; penghentian sementara kegiatan; pencabutan izin; dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus disetorkan ke Rekening Kas Umum Daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian sanksi administrasi di kawasan tanpa rokok, Pimpinan atau penanggung jawab sarana kesehatan, tempat proses belajar mengajar, area kegiatan anak, tempat ibadah, angkutan umum, yang melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok, diberi peringatan tertulis oleh Walikota dan/atau Kepala SKPD terkait; Apabila dalam waktu 1 (satu) bulan sejak peringatan tertulis diberikan, pimpinan/penanggungjawab sarana kesehatan, tempat proses belajar mengajar, area kegiatan anak, tempat ibadah, atau angkutan umum belum memenuhi ketentuan sebagaimana tercantum dalam peringatan tertulis, maka kepada pimpinan/penanggungjawab Kawasan dimaksud diberikan sanksi berupa Denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah); dan/atau pencabutan izin bagi institusi yang membutuhkan perizinan.

Sebagaimana tema penelitian ini, Kawasan Tanpa Rokok termasuk dalam kebijakan *regulatory* dimana kebijakan ini memberlakukan larangan merokok orang yang berada di Kawasan Terbatas Merokok. Dasar pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok adalah Perwali Kota

Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Terbatas Merokok dalam pasal 2 serta Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 2.

Bus DAMRI merupakan salah satu angkutan umum yang memiliki konsekuensi untuk melaksanakan Kawasan Tanpa Rokok seperti yang tertera pada penjelasan Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok pasal 2, pasal 3 ayat 5, pasal 11. Dinas Perhubungan Kota Surabaya sebenarnya sudah lama memberlakukan larangan merokok di angkutan umum khususnya bus DAMRI AC Kota Surabaya. Perda Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 serta Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok semakin menguatkan alasan dari pihak Dinas Perhubungan Kota Surabaya untuk menerapkan Kawasan Tanpa Rokok tersebut.

Dalam penelitian ini digunakan model implementasi kebijakan menurut Smith yang memiliki empat kriteria berkaitan dengan pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok di Bus DAMRI Kota Surabaya. Smith mengungkapkan empat kriteria tersebut adalah :

#### 1) *Idealized Policy*

*Idealized policy* yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya. Dalam hal ini implementasi Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group* untuk membatasi perilaku merokoknya. Hal itu tertera di Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 bagian pasal 4 ayat 2 yang berbunyi “Setiap orang yang berada di Kawasan Tanpa Rokok dilarang melakukan kegiatan memproduksi atau membuat rokok, menjual rokok, menyelenggarakan iklan rokok, mempromosikan rokok, dan/atau menggunakan rokok.”

Hal ini dipertegas oleh instruksi yang diberikan oleh Pak Ronald selaku kepala terminal untuk melarang semua pegawai atau penumpang merokok di dalam Bus DAMRI. Pak Ronald memang sudah nampak paham betul bahwa larangan merokok di dalam Bus DAMRI harus diberlakukan secara keseluruhan baik pegawai maupun penumpang sehingga pengawasannya dilakukan secara bersama-sama dengan saling mengingatkan.

Berdasarkan observasi penulis pola interaksi tersebut sudah digagas oleh pihak DISHUB Kota Surabaya dengan berbagai cara untuk mempengaruhi *target group* melaksanakan larangan merokok tersebut. Pola interaksi ideal yang pertama dilakukan dengan memasang tanda larangan merokok di Bus DAMRI Kota Surabaya.

#### 2) *Target Groups*

*Target groups* yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, sehingga diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan. Kawasan Tanpa Rokok seperti yang tersurat pada Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 khususnya pasal 2 meliputi sarana kesehatan, tempat proses blajar mengajar, arena kegiatan anak, tempat ibadah, dan angkutan umum. Bus DAMRI merupakan salah satu angkutan umum yang memiliki konsekuensi berdasarkan penjelasan Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 khususnya pada pasal 2 huruf (e), pasal 3 ayat (5), pasal 4, dan pasal 11. Bus DAMRI Kota Surabaya merupakan kawasan tanpa rokok dimana semua penumpang yang ada dilarang memproduksi atau membuat rokok, menjual rokok, menyelenggarakan iklan rokok, mempromosikan rokok, dan/atau menggunakan rokok. Kelompok sasaran program ini adalah seluruh orang merupakan orang perorangan atau badan, baik yang berbentuk badan hukum maupun tidak yang berada di Kawasan Tanpa Rokok.

Dalam hal ini mengenai *target group* dari kebijakan Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 merupakan seluruh orang yang berada di dalam Bus DAMRI Kota Surabaya tanpa terkecuali. Berdasarkan hasil wawancara, Pak Ronald selaku Kepala Terminal sudah memahami dengan baik bahwa aturan tentang larangan merokok di dalam Bus DAMRI berlaku tanpa pengecualian baik pegawai pihak DISHUB Kota Surabaya maupun penumpang Bus DAMRI.

Penumpang pun sebagian besar sudah memahami kewajiban mereka mengenai aturan larangan merokok dengan melihat tanda larangan merokok yang telah dipasang di kaca bus tepatnya di belakang tempat duduk sopir. Pemahaman penumpang sudah cukup baik mengenai pemberlakuan larangan merokok yang diterapkan pihak DISHUB Kota Surabaya di angkutan umum Bus DAMRI. Hal tersebut sesuai dengan observasi lapangan yang dilakukan oleh peneliti, terlihat bahwa sebagian besar penumpang maupun pegawai khususnya perokok aktif yang berada di Bus DAMRI Kota Surabaya tidak merokok secara sembarangan. Namun peneliti menemui pelanggaran yang dilakukan seorang sopir bersama penumpangnya yang merokok di dalam bus DAMRI.

#### 3) *Implementing organization*

*Implementing organization* badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. Dalam hal ini sesuai dengan isi Perwali Kota



Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 yang dimaksud badan pelaksana adalah Pimpinan atau Penanggung Jawab Kawasan Terbatas Merokok yaitu Kepala DISHUB Kota Surabaya. Pihak DISHUB Kota Surabaya mengintruksikan kepada seluruh sopir/kondektur untuk memasang tanda peringatan larangan merokok untuk sosialisasi sesuai standar, dan memberikan teguran atau sanksi administratif kepada penumpang yang melanggar ketentuan tersebut.

Berdasarkan Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan adalah Kepala DISHUB Kota Surabaya. Selanjutnya Kepala Terminal telah melaksanakan tanggung jawabnya dengan menginstruksikan mengenai larangan merokok kepada seluruh pegawai pada saat pembinaan. Memang Pak Ronald selaku Kepala Terminal Purabaya telah memahami dengan baik bahwa larangan merokok di luar area khusus ini harus diberlakukan secara keseluruhan tanpa ada pengecualian. Pada saat pembinaan Pak Ronald juga menekankan kewajiban mematuhi larangan tersebut bahkan hingga kepada sopir/ kondekturnya. Sopir/kondektur diperkenankan untuk memberikan teguran kepada pelanggar yang berada dalam bus DAMRI baik orang tersebut merupakan sesama pegawai maupun penumpang.

Fakta tersebut juga didukung oleh Pak Sunariyo selaku Sopir bus DAMRI mengenai peneguran yang bersifat saling mengingatkan. Hal tersebut ditekankan kepada seluruh pegawai maupun penumpang tanpa ada pengecualian. Pihak DISHUB Kota Surabaya memang tidak memiliki tim pemantau khusus untuk mengawasi berjalannya larangan merokok di dalam bus DAMRI tersebut namun peneguran yang diberlakukan kepada seluruh pegawai dan penumpang tanpa ada pengecualian dirasa cukup untuk mendukung implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok. Selanjutnya instruksi tersebut juga diberitahukan kepada sopir/kondektur sebagai petugas yang menegur penumpang yang melanggar walau bukan merupakan badan pelaksana khusus.

Secara garis besar pihak DISHUB Kota Surabaya telah melakukan seluruh tanggung jawab berkaitan dengan implementasi Kawasan Tanpa Rokok mulai dari pemasangan tanda larangan merokok, hingga peneguran kepada pelanggar. Dalam pelaksanaan tanggung jawab tersebut masih memerlukan perbaikan demi penyelenggaraan yang lebih baik kedepannya. Komunikasi didalam dan antara organisasi-organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit dalam meneruskan pesan-pesan kebawah dalam suatu organisasi atau dari suatu orgnisasi ke organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpan atau menyebarluaskan baik secara sengaja atau tidak sengaja lebih dari itu jika sumber-

sumber informasi yang berbeda memberikan interpretasi-interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran-ukuran dasar tujuan-tujuan atau jika sumber sumber yang sama memberikan interpretasi-interpretasi yang bertentangan para pelaksana akan menghadapi kesulitan yang lebih besar untuk melaksanakan maksud kebijakan.

Kebijakan implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan dipahami oleh individu maupun kelompok yang bertanggung jawab dalam pencapaian kebijakan, dengan demikian sangat penting untuk memberi perhatian yang besar kepada kejelasan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan implementasi, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi. Namun Dishub Kota Surabaya belum melakukan koordinasi dengan badan pelaksana terkait seperti Dinas Kesehatan Kota Surabaya dan Pemerintah Kota Surabaya.

#### **4) Environmental Factors**

*Environmental factors* adalah unsur-unsur didalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, Ronaldnomi dan politik. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, Ronaldnomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Lingkungan budaya berkaitan dengan kebiasaan yang dilakukan oleh masyarakat. Setelah digulirkannya Perwali Kota Surabaya No 25 Tahun 2009 terjadi perubahan. Masyarakat di angkutan umum khususnya di Bus DAMRI. Sebelumnya masih banyak yang merokok di dalam Bus DAMRI namun sekarang menjadi lebih tertib. Sedangkan lingkungan sosial mayarakat berkaitan dengan bagaimana tanggapan publik mengenai kebijakan tersebut. Untuk mendapatkan tanggapan yang positif pihak DISHUB Kota Surabaya mengintruksikan kepada sopir/kondektur untuk menyampaikan teguran secara baik dan sopan, agar penumpang juga tidak tersinggung.

Lingkungan politik berkaitan dengan elit politik yang terkait seperti Badan Eksekutif (DPRD), pengusaha tembakau, pemilik pabrik rokok, penyedia iklan rokok dsb. yang mempengaruhi implementasi tersebut. Dalam hal ini tidak ada pengaruh sebenarnya karena Kawasan Tanpa Rokok ini bukan kebijakan yang melarang sepenuhnya masyarakat merokok. Masyarakat hanya dilarang merokok saat di dalam Bus DAMRI.



## B. Pembahasan

Salah satu kebijakan publik yang sedang berjalan saat ini adalah Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok. Perwali ini melarang kegiatan memproduksi atau membuat rokok, menjual rokok, menyelenggarakan iklan rokok, mempromosikan rokok dan/atau menggunakan rokok di kawasan tanpa rokok. Salah satu kawasan tanpa rokok yang memiliki konsekuensi penegakan Perwali ini adalah Angkutan Umum Bus DAMRI Kota Surabaya. Perda ini merupakan kebijakan publik yang bersifat *regulatory* dimana terdapat pembatasan merokok dengan berlandaskan pada aspek perlindungan kesehatan.

Bentuk perlindungan kesehatan yang dilakukan oleh pemerintah tersebut merupakan kepedulian pemerintah terhadap kesehatan masyarakat baik perokok aktif maupun perokok pasif. Hal tersebut Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok yaitu melindungi kesehatan dari bahaya akibat merokok; membudayakan hidup sehat; menekan perokok pemula; melindungi perokok pasif. Oleh karena itu Kawasan Terbatas Merokok termasuk salah satu elemen perlindungan kesehatan yaitu masuk pada perlindungan dari bahaya akibat merokok. Dimana perlindungan tersebut dilakukan di sarana kesehatan, tempat proses belajar mengajar, arena kegiatan anak, tempat ibadah, dan angkutan umum yang beragam seperti yang tercantum dalam lampiran.

Untuk mengetahui keberhasilan yang dicapai dalam implementasi Kawasan Tanpa Rokok, diperlukan pendukung sehingga gambaran yang didapat mengenai pelaksanaan dilapangan cukup jelas. Pendukung tersebut berupa teori mengenai model implementasi kebijakan publik. Peneliti menggunakan model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Smith yang memiliki 4 kriteria. Kriteria tersebut akan dikaitkan dengan hasil informasi yang diperoleh dari para informan sehingga dapat diambil sebuah kesimpulan. Kriteria tersebut adalah :

Kriteria pertama yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan publik adalah *idealized policy*. *Idealized policy* yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya. Pola interaksi ideal yang digagas menyebabkan kelompok sasaran mengetahui, memahami lalu melakukan aturan tersebut karena telah dipengaruhi oleh pola interaksi yang dilakukan.

Pola interaksi ideal pada awalnya digagas oleh pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya dan Walikota Surabaya yang mengadakan rapat

mengenai pembentukan aturan tersebut seiring dengan meningkatnya keresahan akan bahaya merokok ini. Perwali Kota Surabaya No.25 tahun 2009 merupakan salah satu kebijakan yang diambil Pemerintah Kota Surabaya dalam rangka tindak lanjut peraturan sebelumnya, yaitu Perda Kota Surabaya No.5 tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan. Menindak lanjuti pasal 25 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan, beberapa pemerintah daerah telah mengeluarkan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok, salah satunya adalah Surabaya.

Kota Surabaya merupakan kota pertama yang mempunyai Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok secara eksklusif, yaitu Peraturan Daerah Kota Surabaya No.5 Tahun 2008 tentang Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok, serta Perwali Kota Surabaya No.25 Tahun 2009 tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok. Perwali Kota Surabaya No.25 tahun 2009 ini membagi 2 kawasan yaitu Kawasan Tanpa Rokok yang menerapkan 100% Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok yang menyediakan ruang khusus untuk merokok.

Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok yang dikeluarkan Pemerintah Kota Surabaya adalah produk hukum yang mengikat setiap orang baik individu maupun kelompok khususnya para perokok aktif. Keterlibatan pimpinan perusahaan atau instansi untuk melarang staf atau karyawan maupun individu lainnya yang berada dalam kawasan tersebut untuk melarang merokok di tempat umum juga mendapat perhatian khusus dalam Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok tersebut.

Pola interaksi ideal selanjutnya yang digagas adalah menentukan pihak-pihak yang terkait dalam peraturan ini seperti yang tertera pada pasal 1. Pihak-pihak tersebut adalah Dinas Kesehatan Kota Surabaya, Tim Pemantau Kawasan Tanpa Rokok, dan Pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok. Pola interaksi ideal selanjutnya yang digagas adalah mengadakan koordinasi untuk melakukan sosialisasi kepada seluruh Pimpinan dari tempat yang termasuk dalam kawasan tanpa rokok sehingga dapat berjalan sesuai dengan ketentuan. Namun berdasarkan hasil wawancara dan observasi dalam penelitian pihak DISHUB Kota Surabaya belum pernah melakukan koordinasi dengan Pemkot maupun Dinkes secara

langsung sehingga sulit untuk mendapatkan informasi mengenai hal tersebut.

Pola interaksi ideal yang telah dilakukan mulai dari hirarki yang cukup tinggi tersebut dilanjutkan dengan mengadakan pembinaan dan pengawasan kepada masyarakat dan Pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi dalam penelitian pihak DISHUB Kota Surabaya belum pernah ditinjau oleh pihak terkait mengenai pembinaan dan pengawasan namun pihak DISHUB Kota Surabaya telah menerapkan larangan merokok sebelum aturan tersebut ditegakkan. Selanjutnya pola interaksi ideal dilimpahkan pada pihak DISHUB Kota Surabaya sebagai Pimpinan atau penanggung jawab Kawasan Tanpa Rokok pada Bus DAMRI.

Pola interaksi ideal tersebut dilakukan dengan beberapa cara. Cara-cara tersebut diterapkan dengan tujuan agar kelompok sasaran mematuhi aturan yang telah ditentukan tersebut. Pola interaksi yang dilakukan oleh pihak DISHUB Kota Surabaya sudah cukup bagus namun memerlukan perbaikan fasilitas untuk menunjang pemberlakuan larangan merokok di Bus DAMRI Kota Surabaya. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan adanya pola interaksi pertama yang dilakukan dengan memasang tanda larangan merokok di dalam Bus DAMRI. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara yang dilakukan dengan Pak Ronald selaku kepala terminal mengenai pemasangan tanda larangan merokok di Bus DAMRI. Lebih lanjut ditambahkan oleh beberapa Sopir/kondektur Bus DAMRI mengenai adanya pemasangan tanda larangan merokok tersebut.

Pemasangan tanda larangan merokok tersebut memang cukup berpengaruh terhadap perilaku merokok penumpang Bus DAMRI Kota Surabaya. Hal tersebut dapat terlihat dari tertibnya perilaku merokok penumpang Bus DAMRI Kota Surabaya. Pada saat melakukan wawancara dan observasi peneliti memang melihat bahwa sebagian besar pengunjung sudah tertib dalam mematuhi kebijakan tersebut. Bahkan dengan adanya tanda larangan merokok tersebut salah satu penumpang tidak segan untuk menegur penumpang lain yang sedang merokok di dalam Bus DAMRI.

Pola interaksi ideal yang selanjutnya dilakukan untuk mempengaruhi *target group* adalah melakukan peneguran kepada penumpang yang melanggar. Peneguran biasanya dilakukan oleh Sopir/Kondektur yang bertugas. Hal tersebut sesuai dengan observasi penulis yang melihat Pak Slamet Yogi melakukan peneguran kepada seorang bapak yang melanggar. Bapak tersebut langsung mematikan rokoknya saat itu juga (observasi penulis, 2 Mei 2015). Walaupun biasanya yang terlihat menegur penumpang yang melanggar namun sebenarnya peneguran diberlakukan kepada

seluruh penumpang maupun pegawai DISHUB Kota Surabaya seperti yang disampaikan oleh Pak Ronald. Penyampaian bahwa seluruh pegawai maupun penumpang diperkenankan menegur siapapun yang melanggar larangan tersebut. Hal ini disampaikan pada waktu pembinaan yang dilakukan sebulan sekali. Peneguran dilakukan dengan cara baik dan menggunakan bahasa yang sopan. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi yang dilakukan peneguran yang dilakukan sudah cukup tegas. Hal tersebut terlihat dari ketertiban perilaku merokok penumpang Bus DAMRI Kota Surabaya. Sebagian besar penumpang dan pegawai sudah cukup tertib dalam perilaku merokoknya. Namun ada temuan dari peneliti yang mendapati sopir dan penumpang yang mengobrol di dalam bus dengan merokok pada saat menunggu bus giliran berangkat.

Implementasi melalui pola interaksi ideal mengenai Kawasan Tanpa Rokok di Bus DAMRI Kota Surabaya sudah cukup baik usahanya namun perlu dilakukan perbaikan terkait dengan fasilitas yang mendukung implementasi tersebut. Pegawai dan penumpang sudah cukup terdorong untuk mematuhi larangan merokok di dalam Bus DAMRI namun masih terdapat keluhan terkait dengan fasilitas yang memadai. Padahal pemberlakuan larangan merokok tersebut sudah seharusnya diikuti dengan pengadaan fasilitas secara memadai sehingga dapat lebih mendorong kelompok sasaran secara maksimal untuk mematuhi larangan tersebut.

Kriteria kedua yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan publik adalah *target group*. *Target group* yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan, karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan.

*Target group* dari kebijakan Kawasan Terbatas Merokok di Bus DAMRI Kota Surabaya adalah seluruh orang yang berada dalam kawasan tersebut baik pegawai maupun masyarakat umum sebagai penumpang. Hal tersebut telah dipahami secara baik oleh Pak Ronald selaku kepala terminal. Pak Ronald telah memberikan instruksi mengenai pemberlakuan larangan merokok yang harus dipatuhi oleh seluruh pegawai mulai dari hirarki tertinggi hingga hirarki terendah. Hal tersebut juga diberlakukan kepada penumpang dengan memasang tanda larangan merokok, peneguran secara langsung.

*Target group* yang terdapat pada pelaksanaan kawasan tanpa rokok di Bus DAMRI Kota Surabaya terdiri dari seluruh penumpang Bus DAMRI dan pegawai DISHUB Kota Surabaya. Jumlah penumpang Bus DAMRI di DISHUB Kota Surabaya bisa dikatakan cukup

banyak mengingat Bus DAMRI AC merupakan Angkutan dalam Kota yang fasilitasnya cukup bagus sehingga bisa memberikan kenyamanan lebih baik dibanding angkutan dalam kota yang lainnya.. Sehingga dapat dikatakan bahwa *target group* dari kebijakan Kawasan Tanpa Rokok cukup banyak. Hal ini menuntut pengawasan yang intens, rutin dan menyeluruh agar implementasi kebijakan ini berjalan dengan baik.

Pemahaman yang baik mengenai pemberlakuan larangan secara keseluruhan tanpa ada pengecualian yang dilakukan dalam pelaksanaan kawasan tanpa rokok sangat membantu ketertiban *target group* mengenai kewajiban mematuhi aturan tersebut. Pihak DISHUB Kota Surabaya telah melakukan berbagai pola interaksi ideal yang mempengaruhi perilaku *target group*. Sopir/Kondektur yang bertugas pun telah bersikap tegas dalam menangani pelanggar baik pegawai maupun penumpang berdasarkan perintah langsung dari DISHUB Kota Surabaya.

Sebagian kecil *target group* dari pihak penumpang belum memiliki pemahaman sebaik pegawai DISHUB Kota Surabaya. Hal tersebut terlihat saat penumpang tidak mengetahui adanya tanda larangan merokok. Namun beberapa dari mereka mengetahui larangan merokok berdasarkan tanda larangan merokok yang dipasang di Bus DAMRI. Hal tersebut disebabkan karena tanda larangan merokok yang tidak sesuai standart yang tertulis di lampiran Perwali tersebut.

Sebagian besar penumpang telah memiliki pemahaman yang cukup baik mengenai larangan merokok di dalam Bus DAMRI karena telah melihat tanda larangan merokok yang dipasang di dalam Bus DAMRI oleh pihak DISHUB Kota Surabaya. Penumpang yang memiliki pemahaman cukup baik juga disebabkan karena pernah melihat peneguran yang dilakukan oleh Sopir/Kondektur. Penumpang yang memiliki pemahaman cukup baik biasanya merupakan orang yang perhatian dengan dampak negatif merokok. Orang yang memiliki perhatian dengan dampak negatif merokok memang kebanyakan merupakan perokok pasif dalam kehidupan sehari-hari. Biasanya merupakan orang-orang yang merasakan pusing, sesak, dan ketidaknyamanan yang lainnya saat bau asap rokok dan menghirup asap rokok orang lain.

Namun terdapat juga beberapa perokok aktif dalam kehidupan sehari-hari yang sadar bahwa kenyamanan orang lain akan terganggu pada saat mereka merokok disembarang tempat. Mereka tidak merasa keberatan adanya larangan merokok di dalam Bus DAMRI, serta jika melanggar mendapatkan peneguran secara baik dan sopan.

Berkaitan dengan implementasi Kawasan Tanpa Rokok di Bus DAMRI Kota Surabaya, *target group*

sudah cukup baik penyesuaian pola perilakunya dengan kebijakan yang telah dirumuskan. Hal tersebut terlihat dari ketertiban perilaku merokok sebagian besar penumpang Bus DAMRI Kota Surabaya. Ketertiban *target group* tersebut disebabkan karena pola interaksi ideal yang telah dilakukan oleh pihak DISHUB Kota Surabaya.

Kriteria ketiga yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah *implementing organization*. *Implementing organization* yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. Berdasarkan Perwali Kota Surabaya No 25 Tahun 2009 badan pelaksana yang bertanggung jawab adalah pimpinan dari Kawasan Tanpa Rokok tersebut yaitu Kepala DISHUB Kota Surabaya.

Berkaitan dengan pelaksanaan Kawasan Terbatas Merokok di DISHUB Kota Surabaya, Kepala DISHUB Kota Surabaya mengintruksikan kepada Kepala Terminal untuk melaksanakan tanggung jawab melaksanakan kawasan tanpa rokok walaupun perlu melakukan perbaikan fasilitas untuk keadaan lebih baik kedepannya. Tanggung jawab yang pertama dilakukan dengan memasang tanda dilarang merokok. Tanda larangan merokok dipasang di kaca Bus DAMRI. Tanda larangan merokok yang dipasang pihak DISHUB Kota Surabaya di dalam Bus DAMRI berupa Sticker. Namun disayangkan masih belum memenuhi standart yang terdapat pada lampiran Perwali Kota Surabaya No 25 Tahun 2009. Selain memasang tanda larangan merokok di dalam Bus DAMRI juga melakukan peneguran kepada pelanggar atau dengan menurunkan pelanggar tersebut saat itu juga.

Kepala Terminal telah memberikan instruksi kepada seluruh pegawai mengenai larangan merokok di dalam Bus DAMRI serta diperkenankan melakukan peneguran terhadap penumpang yang melanggar. Hal tersebut merupakan bagian dari tanggung jawab Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok seperti yang tertera pada Perwali No 25 Tahun 2009. Sopir/Kondektur yang bertugas juga melakukan tugasnya dengan baik yaitu segera menegur dengan sopan pelanggar yang terlihat. Mereka juga memberikan contoh dengan menertibkan perilaku merokok diri sendiri. Pegawai DISHUB Kota Surabaya juga sudah cukup baik dalam hal ketertiban perilaku merokok. Hal tersebut dikarenakan pemahaman yang cukup baik mengenai larangan merokok. Namun Peneliti masih mendapati salah satu sopir yang melakukan pelanggaran dengan merokok di dalam Bus DAMRI.

*Implementing organization* dari Kawasan Tanpa Rokok di Bus DAMRI Kota Surabaya telah melaksanakan tanggung jawabnya dengan cukup baik. Namun pihak DISHUB Kota Surabaya belum melakukan

pendataan secara administratif mengenai pelanggar sehingga belum dapat diketahui secara akurat mengenai tingkat ketertiban *target groups* dalam mematuhi larangan merokok di dalam Bus DAMRI.

Pihak DISHUB Kota Surabaya selama ini juga belum melakukan koordinasi dengan pihak lain yang terkait yaitu Pemerintah Kota Surabaya maupun Dinas Kesehatan Kota Surabaya. Pihak DISHUB Kota Surabaya belum pernah ditinjau oleh Tim Pemantau Khusus sesuai ketetapan dalam Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009. Pihak DISHUB Kota Surabaya belum pernah dikunjungi oleh tim pemantau khusus dari pihak terkait dalam pengawasan aturan tersebut. Pihak DISHUB Kota Surabaya sebenarnya mengharapkan respek dari Pemerintah Kota Surabaya maupun Dinas Kesehatan Kota Surabaya agar dapat mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan lebih baik. Pihak DISHUB Kota Surabaya juga belum pernah melakukan kerjasama dengan pihak LSM yang terkait.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Sesuai dengan data yang diperoleh dan melihat tujuan dilakukannya penelitian ini, maka dapat diambil kesimpulan dari penelitian ini adalah Angkutan Umum Bus DAMRI Kota Surabaya sebagai salah satu Angkutan umum yang memiliki konsekuensi untuk melaksanakan kawasan tanpa rokok telah mengimplementasikan Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok. Larangan merokok di angkutan umum Bus DAMRI Kota Surabaya telah dilakukan sebelum adanya aturan hukum tersebut karena merupakan kesadaran oleh pihak DISHUB Kota Surabaya sendiri. Implementasi Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok dilakukan untuk meningkatkan citra yang lebih baik kepada masyarakat, memberikan pelayanan yang lebih baik serta melindungi kesehatan masyarakat dari dampak negatif asap rokok. Implementasi Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di Angkutan Umum Bus DAMRI Kota Surabaya dilakukan dengan memasang tanda larangan merokok, menyediakan *smoking area* di Terminal dan peneguran kepada pelanggar baik penumpang maupun pegawai, serta melakukan tindakan tegas dengan menurunkan penumpang yang kedapatan merokok di dalam Bus DAMRI Kota Surabaya.

Implementasi Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok di Angkutan umum Bus DAMRI Kota Surabaya dapat dilihat dari empat kriteria yaitu:

Idealized Policy berupa pola interaksi ideal telah dilakukan oleh pihak DISHUB Kota Surabaya untuk mempengaruhi perilaku merokok *target group* namun perlu dilakukan koordinasi dengan pihak terkait seperti Pemerintah Kota Surabaya dan Dinas Kesehatan Kota Surabaya agar implementasi kebijakan menjadi lebih baik dan komprehensif.

*Target group* pada pengguna jasa angkutan umum bus DAMRI dan seluruh pegawai DISHUB Kota Surabaya sebagian besar sudah cukup tertib perilaku merokoknya namun terdapat beberapa penumpang yang tidak mengetahui adanya larangan merokok sehingga masih terdapat pelanggaran bahkan ada sopir/ kondektur yang kedapatan merokok di dalam bus DAMRI Kota Surabaya.

*Implementing organization* dalam hal ini adalah DISHUB Kota Surabaya telah melaksanakan tanggung jawabnya namun perlu perbaikan berkelanjutan kedepannya terkait dengan fasilitas berupa tanda larangan merokok dan *smoking area* agar sesuai dengan standar yang telah ditentukan serta segera melakukan koordinasi dengan pihak terkait yang antara lain adalah Pemkot Surabaya, Dinas Kesehatan, dsb.

*Environmental factors* yang mempengaruhi kebijakan ini telah dapat diminimalisir pengaruh negatifnya dan dimaksimalkan pengaruh positifnya karena telah dilakukan upaya larangan merokok di dalam Bus DAMRI Kota Surabaya sebelum Perda No 5 Tahun 2008 dan Perwali No 25 Tahun 2009 diterapkan.

### **Saran**

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan mengenai Implementasi Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Kawasan Tanpa Rokok di Angkutan Umum Bus DAMRI Kota Surabaya, penulis memberikan beberapa saran dari hasil identifikasi beberapa kelemahan yang teridentifikasi pada kurangnya koordinasi dengan *implementing organization* terkait yang diharapkan dapat menjadi alternatif dalam membantu memecahkan masalah ataupun menyempurnakan Implementasi Perwali Kota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Kawasan Tanpa Rokok di waktu yang akan datang, antara lain:

1. Diharapkan fasilitas Bus DAMRI Kota Surabaya berupa tanda larangan merokok dan *smoking area* di Terminal yang disediakan oleh pihak DISHUB Kota Surabaya sesuai dengan standar yang telah ditentukan, yaitu berdasarkan Perwali Kota Surabaya No 25 Tahun 2009 secara keseluruhan. Fasilitas yang belum sesuai standar harus segera dibenahi, agar implementasi larangan merokok di dalam Bus DAMRI Kota Surabaya menjadi lebih



baik sehingga menciptakan kenyamanan bagi penumpang.

2. Melakukan penegakan sanksi secara tegas bagi pelanggarnya, baik pegawai maupun penumpang yang melanggar agar dapat menimbulkan efek jera sehingga mempertahankan ketertiban *target group* kedepannya.
3. Segera melakukan koordinasi dengan *implementing organization* terkait seperti Pemerintah kota sebagai badan perumus kebijakan, Dinas Kesehatan Kota Surabaya, dsb.
4. Selalu mempertahankan upaya positif mengenai larangan merokok di dalam Angkutan Umum Bus DAMRI Kota Surabaya dan melakukan pendataan secara administratif pada pelanggar sesuai yang telah diatur dalam Perwali Kota Surabaya No 25 Tahun 2009 sehingga implementasi akan dapat berjalan lancar sesuai kebijakan yang telah ditetapkan kedepannya.
5. Diharapkan adanya tim pengawas atau pemantau khusus dari Pihak Satpol PP di Kawasan Tanpa Rokok dan Kawasan Terbatas Merokok.
6. Diharapkan adanya sosialisasi rutin dari pihak Dinas Kesehatan tentang bahaya rokok terhadap kesehatan masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta

Dunn, William N. 2003. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. 2008. *Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok*. (Online). ([www.jdih.setjen.kemendagri.go.id](http://www.jdih.setjen.kemendagri.go.id); diakses tanggal 22 September 2014)

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. 2009. *Peraturan Walikota Surabaya Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2008 Kawasan Tanpa Rokok Dan Kawasan Terbatas Merokok*. (Online). ([www.jdih.setjen.kemendagri.go.id](http://www.jdih.setjen.kemendagri.go.id); diakses tanggal 22 September 2014)

Miles, Matthew B. Dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press)

Moleong, Lexy J. 2005. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya

Nawawi, Hadari. 2003. *Metode Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press

Nugroho, Dwidjowijoto. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: Gramedia

Soenarko. 2000. *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Jakarta: Airlangga University Press

Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV. Alfabeta

Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia)

T.L. Gie, 1989. *Ensiklopedia Administrasi*. Sinar Baru: Bandung

Wahab, Solichin Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan (dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara)*. Jakarta: Bumi Aksara

Widodo, Joko. 2006. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik)*. Sidoarjo: Bayumedia Publishing

Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo

\_\_\_\_\_, 2006. *Paduan Penulisan Dan Penilaian Skripsi*. Surabaya: Universitas Negeri Surabaya

<http://jpn.com/>, diakses 16 April 2015

<http://kabarbisnis.com>, diakses 27 Desember 2014

<http://nasional.vivanews.com>, diakses 27 Desember 2014

<http://news.detik.com/surabaya/read/>, diakses 16 April 2015